OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

12.5.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta (HE 49/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi ulkomaalaislakiin ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin tarvittavat täydentävät kansalliset säännökset Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta annetun asetuksen soveltamiseksi.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa esitetyt huomiot on jatkovalmistelussa otettu asianmukaisesti huomioon. Esitys on huolellisesti ja perusteellisesti laadittu. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Täysivaltaisuus ja pysyvän joukon toimivaltuudet

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa sen esityksen suhteesta perustuslain 1 §:n sisältämään täysivaltaisuussääntelyyn ja tätä koskevaan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntokäytäntöön. Oikeusministeriö yhtyy esityksen täysivaltaisuudesta tehtyyn arvioon. Myöskään velvoitetta vastaanottaa tilapäistä apua ei ole pidettävä asetuksessa ja esityksessä olevien rajausten vuoksi ongelmallisena täysivaltaisuuden kannalta.

Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi tuen pyytämisestä turvapaikkavirastolta, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto tekisi varsinaisen pyynnön ja sopisi toimintasuunnitelmassa tarkemmin tukiryhmien tehtävistä ja vastuista turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa. Ehdotettua pitkälti asetukseen perustuvaa sopimusmenettelyä voidaan pitää asianmukaisesti rajattuna, koska laissa säädettäisiin tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista täsmällisesti rajaten ne viranomaista avustaviin tehtäviin sekä jäsenten rikosoikeudellisesta vastuusta. Selvää on, että toimintasuunnitelmassa ei voida näistä poiketa. Esityksessä on myös asianmukaisesti perusteltu päätöksentekotoimivallan osoittaminen valtioneuvoston yleisistunnolle (s. 15-16, 32).

Esityksessä on todettu, että asetuksessa ei säädetä tarkemmin tukiryhmän jäsenten tehtävistä tai toimivaltuuksista lukuun ottamatta päätöksentekovaltuuksia, joita turvapaikkavirastolla tai sen lähettämien tukiryhmien jäsenillä ei ole (s. 17). Pysyvän joukon jäsenten toimivaltuuksista

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

säädettäisiin asianmukaisella tarkkuudella laissa. Esityksen mukaan Suomen viranomaiset olisivat aina vastuussa lopullisen kansainvälistä suojelua koskevan yksittäisen hakemuksen johdosta tehtävästä päätöksestä ja tukiryhmien jäsenet toimisivat aina jäsenvaltion viranomaisten johdossa avustavissa tehtävissä. Toimivaltasääntely vastaa asianmukaisesti sitä vakiintuneesti omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan toimivallan käyttö on kansallisessa valvonnassa eikä pysyvän joukon jäsenillä olisi itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella (HaVM 22/2020 vp, HaVL 34/2018 vp, PeVL 3/2016 vp, PeVL 9/2009 vp).

Esityksen perusteluissa on julkisen vallan käytön ja turvapaikkapuhuttelun osalta todettu seuraavaa: ”Siltä osin kuin tukiryhmän jäsenet voisivat turvapaikkamenettelyn osalta osallistua muun muassa hakijoiden rekisteröimiseen, hakijoiden henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen, hakemuksesta vastuussa olevan valtion selvittämiseen hakijoita kuulemalla, turvapaikkapuhuttelun suorittamiseen ja päätöksen tiedoksiantoon, kyse olisi myös päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja siten osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. - - Päätöksentekoon yksittäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten osalta tukiryhmien jäsenillä ei olisi toimivaltaa, joten kyse ei näin ollen olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä.” (s. 33)

Ehdotetun 116 a §:n 4 momentin mukaan Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4 momentin mukaisen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Kiistämättä turvapaikkapuhuttelulla on merkittävä asema yksittäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä ja päätöksenteossa. Huomionarvoista kuitenkin on, että tätäkin tehtävää tukiryhmän jäsen suorittaisi kansallisen toimivaltaisen viranomaisen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa, eikä tekisi asiassa päätöstä.

Hyvä hallinto ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota lausunnossaan siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn (PeVL 23/2017 vp, s. 4). Esityksessä on tehty selkoa siitä, että asetus edellyttää tiettyä vähimmäiskoulutusta sekä tarvittavaa lisäkoulutusta. Koska tukiryhmän jäsenen on noudatettava Suomessa tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään Suomen lakia, oikeusministeriö korostaa, että tukiryhmän jäsen on perehdytettävä asianmukaisesti myös näiltä osin (mm. virkavastuu, hyvän hallinnon takeet, ks. myös HaVM 22/2020 vp, s. 5).

Esityksessä on tehty myös asianmukaisesti selkoa hallinnon yleislakien soveltumisesta tukiryhmän jäsenen toimintaan (näiltä osin mainittakoon erit. hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet sekä tiedoksiantosääntely). Keskeistä hyvän hallinnon toteutumisen kannalta on lisäksi se, että oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuisi myös Suomessa toimiviin tukiryhmien jäseniin.

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota virkavastuusta säätämiseen. Turvapaikkavirastoasetuksen 27 artiklan mukaan lähetettyjä asiantuntijoita kohdellaan turvapaikka-asioiden tukiryhmän lähettämisen aikana samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteeksi he joutuvat tai joihin he syyllistyvät. Oikeusministeriö piti tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin, kattaako kyseisen artiklan mukainen rikosoikeudellinen vastuu todellisuudessa kaikki tukiryhmien jäsenet siten kuin esitysluonnokseen oli kirjattu. Oikeusministeriö katsoo, että mainitulle

esitysluonnoksen kirjaukselle on esityksen lausuntopalautetta koskevassa osassa (s. 25-26) esitetty asianmukaiset perustelut.

Rikosoikeudellista virkavastuuta täydentää 26 artikla, jonka mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmien jäsenten virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamista vahingoista vastaa se jäsenvaltio, jossa jäsenet toimivat.

Tiedonluovutukset ja henkilötietojen käsittely

Tiedonluovutuksia koskevat säännösehdotukset on muotoiltu vakiintuneen perustuslakivaliokunnan PL 10 §:ää koskevan lausuntokäytännön mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskevista säännösehdotuksista oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa.